

La región latinoamericana. Retos y desafíos

Mariano Bullón Méndez

Doctor en Ciencias Filosóficas.

Investigador Titular del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM),
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA).

Resumen:

El trabajo¹ consta de varios puntos de interés en los que se ha organizado la presentación. En primer lugar, una breve descripción de la situación de la región latinoamericana en los últimos cinco años, caracterizada por el *fin del súper ciclo de los commodities*, el reacomodo del signo político de algunos gobiernos, *el retorno a la normalidad* de la política monetaria de la Reserva Federal (Fed), *la nueva normalidad* de modelo socialista de desarrollo chino, entre otros asuntos de mayor interés. Seguidamente, el trabajo se centra en el planteo y análisis de los nuevos eventos acaecidos durante el primer semestre de 2017 y su impacto en la región, tales como: el anuncio por la Administración Trump de una nueva política para México y la región de América Latina y el Caribe; la continuidad del cambio de signo político, con el retorno y fortalecimiento de la derecha neoliberal que ha producido ya inestabilidad económica y política en varios países de la región, y la Nueva Directiva de la Administración Trump, que endurece la política contra Cuba. El trabajo cierra con la relación y análisis de los principales retos en el orden teórico y más adelante, los retos en el orden práctico.

¹ Este trabajo fue presentado en la III Conferencia de Estudios Estratégicos «Transición hacia un nuevo orden internacional: Desafíos, amenazas y oportunidades», CIPI-ISRI, La Habana, 11 al 13 de octubre de 2017.

Palabras clave:

Fin del súper ciclo de los commodities. Retorno de la normalidad de la política monetaria de la Fed. Nueva normalidad del modelo socialista de desarrollo chino. La integración como proceso no lineal. Elaboración de nuevos paradigmas.

Abstract:

The work consists of several points of interest in which the presentation has been organized. First, a brief description of the situation of the Latin American region in the last five years, characterized by the end of the super-cycle of commodities, the reshuffling of the political sign of some governments, the return to normality of the monetary policy of the Federal Reserve (Fed), the new normality of socialist model of development of China, among other matters of greater interest. Next, the paper focuses on the relationship and analysis of new events during the first half of 2017 and their impact on the region, such as the announcement by the Trump Administration of a new policy for Mexico and the Latin American region and the Caribbean; the continuity of the political change, with the return and strengthening of the neoliberal right that has already produced economic and political instability in several countries of the region, and the Trump Administration's New Directive, which tightens the policy against Cuba. The work closes with the relationship and analysis of the main challenges in the theoretical order and later, the challenges in the practical order.

Keywords:

End of the super cycle of commodities. Return of the normality of the monetary policy of the Fed. New normality of the socialist model of development of China. Integration as a non-linear process. Elaboration of new paradigms.

Situación en Latinoamérica. Últimos cinco años

La evolución económica de la región en los últimos cinco años se ha caracterizado por una desaceleración heterogénea de las economías,² más marcada en algunas como Venezuela y Brasil, y menos en otras, como en México o Centroamérica, cuyas economías se han mantenido

² Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2016*, diciembre de 2016. Documento en Pdf; Cepal: *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. CEPAL. LC/G.2698-P; Santiago de Chile, Enero 2017.

creciendo por encima de la media regional, aunque con menos fuerza. Un ejemplo de los últimos dos años se puede ver en la siguiente tabla.³

Tabla 1. Producto interno bruto en tasas anuales de variación (a precios constantes).

País o región	2016	2017 ⁴
América Latina y el Caribe	-0.8	1.3 ⁵
Brasil (América del Sur)	-3.5	0.9
México	2.9	2.2
Honduras (Centro América)	3.6	3.9
El Caribe	-1.6	0.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos Cepal 2018. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, 2018.

A partir de 2012, con el *fin del ciclo de los súper precios de las commodities*, debido a la contracción de la demanda mundial por la desaceleración de las economías, y el consiguiente descenso de los precios, la región se ha visto privada de recursos que hasta ese momento le permitían enfrentar programas redistributivos en contra de la pobreza y desarrollar suficiente capacidad de resiliencia ante los choques externos.

Gobiernos progresistas o de izquierda, con una mejor distribución de esos recursos, lograron en breve tiempo aplicar programas sociales que sacaron a gran parte de la población de la pobreza extrema. Sin embargo, no lograron en la mayoría de los casos eliminar las desigualdades sociales, que ya se tornan multidimensionales⁶ —América Latina sigue siendo la región de distribución más desigual del planeta— ni tampoco promover los necesarios cambios estructurales, continuando un proceso nefasto de reprimarización de las economías con sus consecuencias negativas para la estructura y balance del comercio exterior, el

³ Se han tomado las regiones de América Latina y Caribe y la del Caribe insular, en su totalidad, junto con algunas economías representativas de las áreas de América Central y América del Sur, debido a la disponibilidad de datos.

⁴ Cifras preliminares.

⁵ Sobre la base de cifras expresadas en dólares de 2010.

⁶ Se trata no solo de los niveles de ingreso bajos, sino del no acceso a servicios básicos como educación salud, vivienda, agua potable, entre otros, además de las diferencias por género, entre las zonas rurales y urbanas, entre otras desigualdades asociadas a la pobreza.

creciente endeudamiento externo y acompañada del perjudicial impacto medioambiental.

La no existencia de políticas conducentes a los necesarios cambios estructurales y la aplicación de políticas asistencialistas, en algunos de los casos, no han dejado un saldo suficientemente favorable, que vaya más allá, en algunos países del aumento de los niveles de ingreso y consumo de la población, ahora en un proceso de contracción. Desde el punto de vista macroeconómico, no se creó la infraestructura necesaria, y las inversiones no se dirigieron a la modernización ni de las industrias clave ni del tejido productivo. Tampoco se crearon reservas para peores tiempos.

Desde el punto de vista social no se ha preparado a las poblaciones para su desarrollo autosustentable, por no recibir suficiente ni apropiada capacitación y formación de capital humano, ni promoverse empleos de calidad. Esto ha impactado en los flujos migratorios desde la región hacia Estados Unidos y otras áreas geográficas, produciendo un drenaje de fuerza de trabajo calificada y joven, lo cual agrava la situación.

Dos años después del fin del ciclo de las *commodities*, el *retorno a la normalidad* de la Reserva Federal (Fed) en diciembre 2015, con el alza de las tasas de interés de referencia interbancario, las monedas de la región incrementan su volatilidad, afectando las economías por la fuga de capitales hacia Estados Unidos, la desinversión productiva y la depreciación cambiaria.

En el siguiente año de 2016, la llamada *nueva normalidad* del modelo de desarrollo socialista de China, que cambia su patrón de acumulación pasando de la inversión productiva y las exportaciones al desarrollo de los servicios y el consumo interno, para una población de más de 1 370 millones de habitantes y que crece como promedio en 10 millones anualmente, con un incremento apreciable de los salarios y una diversificación *in crescendo* del consumo, sitúa a China como un mercado completamente diferente para América Latina, cuyas exportaciones de materias primas y productos básicos se contraen, tanto en volumen como en valor, por efecto del cambio de modelo en el país asiático y el desplome de los precios a nivel mundial.

El cambio de la situación en China ha sido visto por la mayoría de los analistas como una amenaza para América Latina y para el mundo, sin embargo, podría analizarse *contrario sensu* como una oportunidad para

la región, ya que estaría en capacidad de permitir, previo estudio del mercado chino, el trabajo por añadir valor a las exportaciones, de modo que estas no sean como hasta ahora solo o principalmente de *commodities*, sino de productos elaborados o semielaborados, incrementando la captación de ingresos externos. No olvidemos además, que con la ayuda de las propias inversiones de China en expansión en la zona, aportando capital y transfiriendo tecnologías en algunos sectores clave de la economía, incluyendo el de la infraestructura, se podría lograr la viabilidad de este nuevo escenario.

Más recientemente, la incertidumbre generada con la nueva Administración norteamericana y sus cambios bruscos, en ocasiones imprevisibles generan la necesidad de adaptación y respuesta a los mismos, en la búsqueda de la necesaria resiliencia.

Nuevos eventos en la región

Es así, que durante el primer semestre de 2017 se constatan nuevos sucesos en la región, que ya están impactando o impactarán potencialmente sobre las economías y los proyectos de cooperación, concertación política e integración:

En primer lugar, el anuncio por la Administración Trump de una nueva política para México y la región de América Latina y el Caribe.

La política de la nueva administración estadounidense está relacionada con la renegociación o el abandono del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN); la deportación de indocumentados; la construcción de un muro fronterizo con México; la subida de los aranceles, y el abandono del Tratado Trans-Pacífico (TPP).

El potencial abandono o renegociación del TLCAN por parte de Estados Unidos, podría debilitar sustancialmente el comercio de México (80% de las exportaciones y 47% de las importaciones hacia y desde Estados Unidos, respectivamente), amenazando romper los encadenamientos productivos ya formados en más de 20 años, lo que incluye a Canadá, e impactando sobre la política comercial de la segunda economía de la región, que estará obligada a mirar más al Sur, buscando acercamiento con Brasil y Argentina, y posiblemente con la inclusión de Cuba.

Las políticas de la nueva Administración norteamericana no afectan solo a México, sino que también impactarían en los temas migratorios,

el flujo de las remesas y la estructura del comercio regional. El tema migratorio es un asunto de seguridad nacional, no solo para Estados Unidos y México, sino también para muchos países de Centroamérica y de América del Sur, que son países de tránsito y receptores temporales de migrantes, por el peligro que representan las redes que se establecen alrededor del tráfico de personas, generando violencia y gastos adicionales al erario público, conflictos fronterizos, entre otros daños colaterales.

La dinámica de los flujos migratorios tiene incidencia para las economías de la región, pues muchas de ellas dependen en gran medida de las remesas para el consumo poblacional, la inversión productiva y, por ende, para el incremento de su PIB. Como resultado de las migraciones, basadas en diferentes y múltiples causales no objeto de análisis en este trabajo, se produce una cierta dependencia de las economías del flujo de remesas. Por un lado se pierde fuerza de trabajo calificada, joven y con capacidad reproductiva, y por el otro se reciben recursos desde el exterior, o sea desde los países receptores de los migrantes.

La siguiente tabla muestra los flujos de remesas provenientes desde el exterior, tomando como ejemplo los cinco primeros receptores en la región y años de referencia 2016 y 2017, donde se evidencia un descenso en todos los casos, excepto para México y El Salvador, donde las remesas aumentan.

Tabla 2. América Latina y el Caribe (países seleccionados): ingresos por remesas de trabajadores emigrados (en millones de dólares)

Países	Monto remesas mm U\$D	
	2016	2017
México	20.045	21.224
Guatemala	5.881	2.719
Colombia	4.858	3.993
El Salvador	3.928	4.112
Honduras	3.924	2.179

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal 2018. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, 2018.

La retirada de Estados Unidos del TPP, privilegiando los acuerdos bilaterales y el proteccionismo, ha dejado el acuerdo prácticamente

privado de la posibilidad de su entrada en vigor, debido a que la mayor economía del mundo representa el 60% del Producto total del bloque y alrededor del 40% de la población (300 millones, de un total de 800 millones). A esto se añade, que ya Vietnam se retiró en noviembre de 2016, México lo hizo detrás de Estados Unidos y que Chile ha retirado este tema de la agenda de la cancillería.⁷

Mientras tanto, en los márgenes de la reunión de Ministros de Comercio de APEC, realizada recientemente en Vietnam en mayo pasado, los restantes 11 países miembros del TPP pactaron iniciar un proceso técnico para evaluar las distintas opciones de avance con el acuerdo tras la salida del socio principal, Estados Unidos. Esto no significa que se reinicie el proceso de aprobación del megaacuerdo, sino de un intento de relanzamiento o reacomodo, buscando alternativas a la situación creada. Ahora se habla de TPP-II, pero ya nada sería igual sin Estados Unidos.

Por su parte Chile, que ocupa la presidencia Pro-témpore de la Alianza del Pacífico (ADP), convocó en marzo de este año una reunión de Cancilleres de los miembros, para dialogar en Viña del Mar, con la finalidad de mantener algo de lo ya acordado e incrementar los vínculos con esa dinámica región del mundo que es la Cuenca del Pacífico. Adicionalmente, se acordó la creación de una nueva condición, antes no existente, que es la de miembro asociado a la Alianza. Sin embargo, el comercio intrarregional sigue manteniéndose en torno al 4% desde los inicios, sin mostrar crecimientos sustanciales.

Por otra parte, se mantiene el peligro de que la ADP, buscando acercamiento con el Mercado Común del Sur (Mercosur), pueda incidir negativamente en los procesos de integración endógena, debilitándolos y fraccionándolos. Ya Argentina ha pedido la condición de miembro asociado en la Alianza, intermedia entre la de miembro observador y la de miembro pleno.

En segundo lugar, agudiza la situación el cambio de signo político, con el retorno y fortalecimiento de la derecha neoliberal que ha producido inestabilidad política en varios países de la región (caso de Brasil, Argentina y Venezuela, y en menor medida trata de erosionar los gobiernos progresistas en Ecuador y Bolivia), economías de peso en algunos de los

⁷ Esta situación ha variado, debido que se trata de un tema que se mueve con rápida dinámica. Actualmente se continúan las negociaciones y se habla de un TPP-II, sin EE.UU., tratando de mantener lo ya acordado, aunque siguen apareciendo muchas discrepancias entre los negociadores, que están lejos de firmar un TPP 2.0.

esquemas de integración, con el consiguiente cambio en la proyección externa de los dos primeros y el empeoramiento de la situación económica y política del tercero, lo que puede afectar potencialmente los procesos de integración endógena en la región, distorsionándolos e impactando negativamente en los mismos. Dichos procesos ya se encuentran en situación de retroceso o estancamiento en estos momentos, salvo contadas excepciones que solo sirven para confirmar la regla.

El retorno a las políticas neoliberales por los gobiernos en Brasil y Argentina, importantes economías de la región, ha impactado ya negativamente en el buen desempeño de las mismas, ocasionando problemas sociales y rechazo popular.⁸ La situación interna de Venezuela, con una crisis económica recesiva que se va alargando y profundizando, y una crisis política no resuelta aún, y que cuenta con apoyo externo económico, financiero y político, incluso de organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), impacta de forma negativa sobre los procesos de cooperación, concertación e integración, tales como la Alianza Bolivariana para Nuestra América – Tratado de Cooperación de los Pueblos (ALBA – TCP), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Petróleo Caribe (Petro Caribe), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), entre otros.

En tercer lugar, la Nueva Directiva de la Administración Trump, anunciada en junio del presente año,⁹ que endurece la política contra Cuba, amenazando con detener y revertir todo o parte de lo acordado y puesto en práctica por los dos gobiernos, el de Cuba y el de Estados Unidos, desde el 17 de diciembre 2014 hasta la fecha, cambia sustancialmente el contexto de las relaciones de Estados Unidos y de Cuba con el resto de las economías del Hemisferio Occidental.

Este cambio de política, con el anuncio posterior de medidas concretas anunciadas el 8 de noviembre,¹⁰ puede tener repercusiones económicas y políticas, así como en los procesos de integración, ya que pudiera ser responsable del cambio de la actitud de los países de la región hacia

⁸ Ver: Juan Paz y Miño Cepeda, 2016. «Tensiones y desafíos en la coyuntura de América Latina». Exclusivo para Firms Selectas de Prensa Latina. En: <http://firmas.prensa-latina.cu/>.

⁹ Ver: The White House: *National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*. 17.06.16 WH HP. The White House. Office of the Press Secretary. For Immediate Release. June 16, 2017.

¹⁰ Que pueden afectar el comercio, las inversiones, el turismo y los flujos migratorios entre los dos países, produciendo un efecto «demostración», contrario al incremento de ese tipo de actividades de terceros en Cuba.

Estados Unidos y hacia Cuba, promoviendo el acercamiento entre los países y tal vez promover o no el mayor interés en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM) en Cuba, en el primer caso contribuyendo a romper con el mito de que Cuba no se puede desarrollar con el bloqueo y sin comercio con Estados Unidos. Además, existe incertidumbre sobre si las nuevas directrices de política contenidas en la Directiva serán o no aplicables en toda su plenitud, ya que es presumible que el *establishment* no permita la aplicación de las mismas en su totalidad, aunque sea solo por razones económicas, sin descartar las políticas.

Por otra parte, esta situación constituye un reto para la Celac, que aunque no constituye un formato propiamente de integración, como proyecto alternativo de concertación política, cooperación y unidad para la integración, protagonizó recientemente un hecho relevante para la región: la V Cumbre, desarrollada en enero de este año, en el Centro de Convenciones Barceló Bávaro, en Punta Cana, República Dominicana, con la aprobación de la Declaración política,¹¹ el Plan de Acción para 2017 y alrededor de 20 Declaraciones especiales (contra el bloqueo, por la devolución de las Malvinas a Argentina, en defensa del proceso revolucionario de Venezuela, en reafirmación de la Zona de Paz que es y debe ser la región, entre otros), lo que constituye una expresión de la toma de conciencia sobre la imperiosa necesidad de la unión y la integración, así como de su importancia y un vehículo idóneo para trabajar por su materialización.

Conviene añadir, que la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), pionera en los empeños integradores en la región latinoamericana, ha estado promoviendo un acuerdo económico y comercial integral, sobre la base de la aplicación de los principios fundacionales recogidos en el Tratado de Montevideo (1980), que contempla el trato especial diferenciado, la complementariedad, la cooperación y la solidaridad entre las economías de la región. Con relación a este punto, el destacado académico argentino Félix Peña ha planteado recientemente que: «En especial la plena inserción de Cuba en un acuerdo económico y comercial integral latinoamericano, tiene que ser una prioridad».¹²

¹¹ Ver: Celac: Declaración Política de Punta Cana. V Cumbre de la Celac, Punta Cana, República Dominicana, 25 de enero de 2017. Documento en Pdf.

¹² Ver: Félix Peña: «Una iniciativa oportuna originada en la ALADI: Al concretarse, revalorizará la región en un mundo en el que predomina la confusión», Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales, Marzo 2017, www.felixpena.com.ar.

Si tomamos en cuenta la desaceleración de las economías y el estado en que se encuentran actualmente los procesos de concertación política e integración endógena en la región, con escasa presencia de resultados concretos tangibles en los mismos últimamente, además del solapamiento, la falta de liderazgo y el impacto de los choques externos, con la capacidad de resiliencia disminuida para la mayoría de las economías, estamos en presencia de al menos un peligro inminente: el virtual fortalecimiento de la Alianza del Pacífico, que acaba de realizar su XII Cumbre en Santiago de Cali, Colombia, con los intentos de fortalecimiento de la integración en el plano financiero y comercial, la situación de crisis en el Mercado Común Suramericano y el acercamiento entre estos dos esquemas, pueden entorpecer, con la ayuda o bajo el «efecto Trump» los genuinos procesos alternativos de concertación e integración existentes en la región ya mencionados y afectar más aún las economías.

Principales retos en el orden teórico

En la elaboración de nuevos paradigmas, discursos, enfoques, aproximaciones, metarrelatos, se deberá tomar en cuenta que para el ajuste de la teoría¹³ sobre los nuevos procesos y fenómenos que se están produciendo en la región en los últimos 10 años —y no a la inversa como algunos pretenden hacer ver—, se deben incorporar los siguientes elementos de análisis:

Ver y entender la integración no como un proceso lineal, por etapas, repetitivo de algo ocurrido ya en otras latitudes, sino como algo complejo y con sus *zig-zags* históricos, y no solamente en su dimensión comercial o económico-comercial, sino en su carácter multidimensional: institucional, jurídico, financiero, medioambiental, laboral, cultural, social, entre otras dimensiones.

La importancia de considerar, en los análisis y en la toma de decisiones, de manera integradora, las tres lógicas: la del poder (política), la económica y la jurídica (normativa).¹⁴

¹³ Existe un viejo axioma de la Filosofía, que expresa: «cuando la teoría no coincide con la práctica, hay que ajustar la teoría». Esto, en el entendido de que la teoría es un reflejo de la práctica y si no coinciden es porque la teoría no la refleja bien.

¹⁴ Félix Peña: Reunión de Responsables Gubernamentales. *Nuevas transformaciones, nuevas definiciones: la relación es entre América Latina y Asia Pacífico*, Montevideo, Uruguay, Abril 14 y 15 de 2016. Notas del autor.

Incorporar en los análisis la combinación de concertación política y económica, la cooperación y la integración como procesos imbricados. La política y la economía deben estar formando parte del mapa de la integración, de modo que se complementen y se potencien, generando sinergias. No se pueden ver como compartimentos estancos. La mera existencia de voluntad y consenso político es un factor que puede convertirse en determinante en el avance de cualquier proceso de integración.

La prospectiva puede aportar una ayuda invaluable en los análisis y en la toma de decisiones por los decisores de política, en la medida que reduce la incertidumbre y está en capacidad de elaborar mapas y escenarios posibles y probables, con un añadido de recomendaciones de política que pueden contribuir a la construcción de escenarios en la realidad práctica, donde la metodología es la teoría en acción y no la teoría y la práctica, como se han visto en ocasiones separadamente.

Principales retos en el orden práctico

En ese contexto, y como reacción de respuesta a la situación creada, los principales retos para la región serían los siguientes:

- Trabajar unidos todos los actores con la finalidad de revertir los procesos de restauración de la derecha en la región y en la recuperación de la iniciativa integracionista con perfil endógeno antineoliberal;
- Promover el accionar de los movimientos sociales y políticos, que se involucran en la denuncia de las políticas lesivas para la región, la injerencia en los asuntos internos, la violación de la soberanía de los países, en fin de los principios del Derecho Internacional, y luchan por la defensa de las causas justas, lo que pudieran contribuir a poner las piezas del rompecabezas regional en su justo lugar;
- Aprovechar las oportunidades que brinda la nueva política norteamericana en el contexto hemisférico, como factor aglutinador y formador de consenso antiimperialista, con la finalidad de promover el acercamiento entre los países hermanos de la región e impulsar el desarrollo del comercio y de las economías, con el consiguiente beneficio para los pueblos;
- Construir colectiva y proactivamente escenarios prácticos de oportunidades para el desarrollo endógeno sostenible e inclusivo, con el

aprovechamiento de externalidades favorables como la creciente presencia de China en la región, con apoyo financiero, de transferencia tecnológica y creación de infraestructura;

- Promover políticas con las Alianzas Público-Privadas (APP), tendientes a la conformación de encadenamientos productivos al interior de las naciones y a escala regional, para estar en mejores condiciones de insertarse apropiadamente en las cadenas globales de valor;
- Trabajar por materializar lo acordado en diferentes campos en los distintos formatos de cooperación, concertación e integración existentes en la región, tanto en el orden objetivo como subjetivo, intentando recomponer la voluntad política y el consenso, al margen del signo político e ideológico de los gobiernos;
- Institucionalizar los procesos de concertación, cooperación económica y política e integración de carácter endógeno y antineoliberal, siempre que sea posible;
- Conseguir financiación para los proyectos de desarrollo, bien sea dentro o fuera de la región, en la búsqueda del desarrollo sostenible e inclusivo de carácter endógeno y no dependiente por lo menos políticamente.